Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 247 Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen

Nr. 4 HERDRUK[1] ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder is opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 juli 2015 en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 5 januari 2016, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 3 juli 2015 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen, met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de kieskringen af te schaffen in de Kieswet en de Wet raadgevend referendum. Aanleiding hiervoor is het gegeven dat blijkt dat politieke partijen niet langer met regionaal verschillende lijsten uitkomen en dat kieskringen het kiesstelsel ingewikkeld maken. Dit heeft een negatief effect op de transparantie van de toedeling van zetels.[2]

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat er aanleiding is om de noodzaak van een indeling in kieskringen opnieuw te bezien als gevolg van de verruiming van het aantal kandidaten dat op een lijst mag staan en het gegeven dat politieke partijen om die reden geen gebruik meer maken van regionaal verschillende lijsten. De Afdeling merkt op dat de afschaffing van aparte lijsten per provincie voor de verkiezing van de Eerste Kamer wel nader gemotiveerd zou moeten worden. Daarnaast adviseert de Afdeling om de voorgestelde wijze van inlevering van ondersteuningsverklaringen nader te bezien. Tevens adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de uitvoerbaarheid van het voorstel en geeft zij in overweging om de Kiesraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de bestuurscolleges van de BES over het voorstel te consulteren.

[1] I.v.m. het toevoegen van de voetnoten bij het Advies van de Afdeling advisering Raad van State.

[2] Toelichting, algemeen deel, achtergrond.

kst-34247-4-n1
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

De initiatiefnemer heeft met instemming geconstateerd dat de Afdeling onderkent dat er aanleiding is om de noodzaak van een indeling in kieskringen opnieuw te bezien als gevolg van de verruiming van het aantal kandidaten dat op een lijst mag staan en het gegeven dat politieke partijen om die reden geen gebruik meer maken van regionaal verschillende lijsten.

De initiatiefnemer heeft het voornemen, om de aparte lijsten per provincie voor de verkiezing van de Eerste Kamer af te schaffen, van een nadere motivatie te voorzien. Zie hiervoor pagina 2 van deze reactie op het advies van de Afdeling.

De initiatiefnemer heeft het advies om nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van dit voorstel ter harte genomen en dit advies verwerkt in de gewijzigde memorie van toelichting.[3]

Ten slotte heeft de initiatiefnemer ook de overweging ter harte genomen om zowel de Kiesraad als de VNG en de bestuurscolleges van de BES te consulteren met betrekking tot dit wetsvoorstel. Voor zover de adviezen reeds bij de initiatiefnemer binnen zijn, heeft de initiatiefnemer deze adviezen in de memorie van toelichting verwerkt.[4]

1. Afschaffen aparte lijsten per provincie

Met het voorstel worden naast de kieskringen ook de aparte lijsten per provincie voor de verkiezing van de Eerste Kamer afgeschaft.[5] Dit is niet apart toegelicht. De toelichting stelt uitsluitend dat de betreffende artikelen worden aangepast vanwege het afschaffen van provincies als kieskringen.[6] In de betreffende artikelen, noch in de overige artikelen die zien op de verkiezing van de Eerste Kamer wordt echter gesproken over kieskringen.[7]

Een aantal van de in de toelichting genoemde argumenten voor de afschaffing van de kieskringen is niet van toepassing op de verkiezing van de Eerste Kamer.[8] Zo kan bij de verkiezing van de Eerste Kamer geen sprake zijn van verwarring bij de kiezers die in een andere kieskring gaan stemmen, omdat de leden van provinciale staten (de kiezers) altijd in hun eigen provincie stemmen. Daarnaast is bij genoemde verkiezing geen sprake van misleiding van de kiezer, gelet op de verhouding tussen de leden van provinciale staten die in vrijwel alle gevallen lid zijn van dezelfde partijen die kandidaten stellen voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Voorts ligt het juist bij de wijze van inrichting van de verkiezing van de Eerste Kamer, die vertegenwoordiging vanuit de regio's (de provincies) zou moeten waarborgen, voor de hand om per provincie een aantal regionale kandidaten te kunnen stellen. De Afdeling is zich ervan bewust dat bij de verkiezingen van de Eerste Kamer van 2007, 2011 en 2015 partijen geen gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid. Desondanks dient gemotiveerd te worden waarom het noodzakelijk dan wel wenselijk wordt geacht om de aparte lijsten per provincie af te schaffen.

---

[3] Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 6.
[4] Ibidem.
[5] Artikel I, onderdelen AN tot en met BI.
[6] Toelichting, artikelsgewijs, Artikel I, onderdelen AN en AO.
[7] Ook in het onderzoek over kieskringen waarnaar verwezen wordt in de toelichting wordt niet ingegaan op de verkiezing van de Eerste Kamer, zie B. Michel, «Kieskringen, Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief», 2011, Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen, Kiesraad.
[8] Toelichting, algemeen deel, samenvatting.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom de aparte lijsten per provincie voor de verkiezing van de Eerste Kamer worden afgeschaft en zo nodig het voorstel aan te passen.

De initiatiefnemer is van mening dat er voldoende reden bestaat om tot afschaffing van deze lijsten over te gaan. Evenals voor de verkiezingen voor de Tweede Kamer geldt ook voor deze verkiezingen dat het element van een band tussen Eerste Kamerleden en de afzonderlijke provincies die voor hun verkiezing zorgen, in de loop der jaren op de achtergrond is geraakt.[9] In de praktijk is de kandidaatstelling voor de Eerste Kamerverkiezingen reeds lang een zaak van de landelijke partijorganen. Eerste Kamerleden worden al geruime tijd als vertegenwoordigers van de gehele bevolking gezien.[10] De Kiesraad komt tot een vergelijkbare conclusie in zijn advies van 16 november 2015. Gesteund door dit advies heeft de initiatiefnemer besloten het voorstel op dit onderdeel niet te wijzigen. De memorie van toelichting is op dit onderdeel aangepast (pagina 7).[11]

2. Ondersteuningsverklaringen

Op grond van de geldende wetgeving moeten politieke partijen die voor het eerst meedoen aan landelijke verkiezingen in alle kieskringen waarin zij willen deelnemen ondersteuningsverklaringen overleggen. Voor landelijke verkiezingen betreft dit 30 verklaringen per kieskring, met uitzondering van kieskring 20 (Bonaire) waar 10 verklaringen aanwezig moeten zijn. Omdat in het voorstel de kieskringen worden afgeschaft, wordt deze verplichting vervangen door het inleveren van 580 verklaringen in totaal. Hierbij bestaat geen verplichting meer voor regionale spreiding van deze verklaringen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid voor een politieke partij om deze verklaringen binnen een klein geografisch gebied te verzamelen en desondanks in het gehele land en de BES aan de verkiezingen te kunnen meedoen.

De toelichting gaat niet in op de vraag welke effecten deze wijziging heeft op met name de zichtbaarheid van landelijke politieke partijen op de BES. Indien de verplichting vervalt om ter plaatse ondersteuningsverklaringen te verkrijgen, is het, mede gelet op het relatief kleine aantal stemmen dat op de BES wordt uitgebracht voor landelijke politieke partijen mogelijk nog minder aantrekkelijk om ter plaatse enige vorm van organisatie op te richten.[12] De Afdeling wijst erop dat het mogelijk zou zijn een vorm van regionale inlevering van ondersteuningsverklaringen te regelen, omdat per provincie en voor de BES wel een hoofdstembureau in het voorstel is opgenomen.[13] Gelet op het bovenstaande acht de Afdeling dit ook wenselijk.
De Afdeling adviseert in het licht van het bovenstaande het voorstel op dit punt nader te bezien.

De initiatiefnemer is van oordeel dat het probleem dat de Afdeling advisering hier schetst in de praktijk niet bestaat. Inderdaad bestaat de kans dat door afschaffing van de kieskringen landelijke politieke partijen minder zichtbaar zijn op de BES-eilanden. Het gaat hierbij echter alleen om landelijke politieke partijen die nog niet in de Tweede Kamer vertegen-

---

[9] Kiesraad advies d.d 16 november 2015, nr. 2015–0000635208, blz. 4.
[10] Ibidem, 4. Zie ook: D. J. Elzinga, H. R. B. M. Kummeling & J. Schipper-Spanninga (2012) *Het Nederlandse Kiesrecht* (Deventer), blz. 233.
[11] Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 6, blz. 7.
[12] Uit de evaluatie van de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2012 blijkt dat de bekendheid van landelijke politieke partijen op de BES zeer laag is, Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 34 en de bijlage Rapport Kwantitatief Onderzoek voorlichtingscampagne Caribisch Nederland TKV.
[13] Artikel I, onderdeel C en onderdeel BO.

woordigd zijn. Voor landelijke politieke partijen die wél al in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn is er namelijk geen noodzaak om ter plaatse ondersteuningsverklaringen te vergaren. Het is volgens de initiatiefnemer echter oneigenlijk om de systematiek van de Kieswet in te zetten om de zichtbaarheid van politieke partijen te vergroten. Een dergelijke stimulans zal op een andere manier gerealiseerd moeten worden. Voor een nadere argumentatie verwijst de initiatiefnemer naar de gewijzigde memorie van toelichting (pagina 6).[14]

3. Uitvoerbaarheid

Hoofdstembureaus moeten op vrijdag de uitslag vaststellen bij landelijke verkiezingen.[15] Bij provincies die tot nu toe meer dan één kieskring bevatten (en dus meer dan één hoofdstembureau) betekent dit voor het enig overblijvende, nieuwe hoofdstembureau een aanzienlijke verzwaring van de taak dan voorheen. Zo zullen de hoofdstembureaus in de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland die nu uit vier, respectievelijk drie kieskringen bestaan het werk van de bestaande vier dan wel drie hoofdstembureaus moeten verrichten, zonder dat zij hiervoor meer tijd krijgen. Het betreft hier met name het verwerken van de uitslagen en de controle van de processen-verbaal. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of dit voor de nieuwe hoofdstembureaus uitvoerbaar zal zijn. Ditzelfde geldt met betrekking tot de taken die de hoofdstembureaus verrichten bij een referendum op grond van de Wet raadgevend referendum. Ook gaat de toelichting niet in op de vraag of het centreren van deze taken financiële gevolgen heeft, bijvoorbeeld omdat het overblijvende hoofdstembureau meer ondersteuning zal moeten inschakelen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

De initiatiefnemer verwacht geen grote problemen bij de uitvoering van dit wetsvoorstel, of bij de installatie van de nieuwe provinciale hoofdstembureaus. De (financiële) middelen die eerder verspreid waren over meerdere kleinere hoofdstembureaus kunnen nu gebundeld worden overgeheveld naar deze nieuwe provinciale hoofdstembureaus. De initiatiefnemer schat in dat de administratieve rompslomp door dit wetsvoorstel zal verminderen. Voor een nadere argumentatie verwijst de initiatiefnemer naar de gewijzigde memorie van toelichting (pagina 8).[16]

4. Verkiezingsuitslag gecombineerde verkiezingen

Voorgesteld wordt het tweede lid van artikel O 1 te laten vervallen.[17] De toelichting bij deze wijziging is dat hiermee voor alle verkiezingen het hoofdstembureau op vrijdag bijeenkomt. De Afdeling wijst erop dat het tweede lid van artikel O 1 zeer recent is ingevoegd in verband met het combineren van de verkiezingen van de provinciale staten en de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen.[18] De reden hiervoor

---

[14] Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 6, blz. 6.

[15] Gelet op het feit dat bij de Tweede Kamerverkiezingen er maar 8 dagen liggen tussen de dag van stemming en de toetreding van de nieuwe leden is het niet mogelijk om deze termijn te verlengen.

[16] Kamerstukken II 2015/16, 34 247, nr. 6, blz. 8.

[17] Dit lid luidt: In afwijking van het eerste lid houdt het hoofdstembureau voor de verkiezing van de leden van provinciale staten met één kieskring of voor de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur op de vijfde dag na stemming om tien uur een openbare zitting.

[18] Wet van 29 januari 2014 tot wijziging van de Kieswet en de Waterschapswet ten behoeve van gecombineerde verkiezingen van vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap en de verkiezingen voor de provinciale staten (Wet aanpassing waterschapsverkiezingen), Stb. 2014, 63.

was dat door de combinatie van de verkiezingen de gemeentelijke stembureaus meer tijd nodig hebben om de uitslagen vast te stellen. Door het verlengen van de termijn voor vaststelling van twee naar vijf dagen wordt gewaarborgd dat deze vaststelling zorgvuldig kan geschieden.[19] *Gelet op het grote belang van een zorgvuldige vaststelling van de uitslag, acht de Afdeling de voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel O 1 onwenselijk.*

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande om van de voorgestelde schrapping van het tweede lid van artikel O 1 af te zien en het voorstel in zoverre aan te passen.

Dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering is door initiatiefnemer overgenomen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast.

5. Consultatie

Nu het voorstel gevolgen heeft voor de wijze waarop verkiezingen georganiseerd moeten worden, acht de Afdeling het wenselijk dat de Kiesraad, de VNG en de bestuurscolleges van de BES die belast zijn met de uitvoering van de verkiezingen, geconsulteerd worden. Uit de toelichting blijkt niet of deze consultatie heeft plaatsgevonden. Weliswaar wordt verwezen naar een publicatie van de Kiesraad over dit onderwerp, maar deze vermeldt uitdrukkelijk dat de conclusies hieruit voor rekening zijn van de auteur en dat de Kiesraad hier niet noodzakelijkerwijs mee instemt.[20]

Indien reeds overleg heeft plaatsgevonden, adviseert de Afdeling de hoofdlijnen hiervan in de toelichting op te nemen. Indien dit overleg niet heeft plaatsgevonden, adviseert de Afdeling alsnog de Kiesraad, de VNG en de bestuurscolleges van de BES te consulteren over het voorstel. Mocht het voorstel naar aanleiding van dit overleg ingrijpend worden gewijzigd, dan gaat de Afdeling ervan uit dat het voorstel opnieuw aan haar ter advisering wordt voorgelegd.

Dit onderdeel van het advies van de Afdeling advisering is overgenomen. Zowel aan de Kiesraad als aan de VNG en de bestuurscolleges van de BES-eilanden is om advies gevraagd. Het advies van de Kiesraad d.d. 16 november 2015 is als bijlage opgenomen bij de gewijzigde memorie van toelichting, en deze adviezen zijn vervolgens verwerkt in de gewijzigde memorie van toelichting. Het advies van de VNG alsmede van de bestuurscolleges van de BES-eilanden wordt spoedig verwacht. In de voorbereiding om te komen tot dit wetsvoorstel zijn de voors en tegens breed geïnventariseerd. De positieve reacties geven ten principale aanleiding om het wetgevingstraject te vervolgen. De initiatiefnemer ziet daarnaast voldoende ruimte in het wetgevingstraject om op basis van de nog te verwachten adviezen het wetvoorstel verder te verbeteren. Tevens is volgens de initiatiefnemer, met het oog op de volgende Tweede Kamerverkiezingen, die uiterlijk in maart 2017 worden verwacht, enige haast in samenhang met zorgvuldigheid geboden. Ter voorkoming van vertraging in het wetgevingstraject heeft initiatiefnemer de hiervoor bedoelde nog uit te brengen adviezen niet afgewacht. Initiatiefnemer zal bij gelegenheid van de Nota naar aanleiding van het verslag waar nodig ingaan op de nog uit te brengen adviezen.

---

[19] Kamerstukken II 2013/14, 33 719, nr. 8.

[20] B. Michel, «Kieskringen, Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief», 2011, Studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen, Kiesraad, voorwoord.

6. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering zijn overgenomen, met uitzondering van de opmerking om de wijziging van artikel I, onder BR, te schrappen. De in dit onderdeel voorgestelde aanpassing van artikel Ya 23 is wenselijk, omdat de daarin vermelde verwijzing naar het (gewijzigde) artikel Ya 12 niet meer van toepassing is ten gevolge van artikel I, onderdeel BP, van dit wetsvoorstel. Daarnaast is artikel I, onderdeel BO, toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting van artikel I, onderdelen BP, BQ en BR.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga

De initiatiefnemer,
Klein

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.15.0223/I

- *Artikel I, onder E laat het vierde en vijfde lid van artikel E 11 vervallen. In artikel 3 van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming wordt naar deze leden verwezen. In het voorstel dient daarom tevens een wijzing van dit artikel 3 te worden opgenomen.*
- *Artikel I, onder J als volgt redigeren:*
  In artikel H 9, eerste lid, vervalt «voor de kieskring of de kieskringen waarvoor zij is ingeleverd». In het voorgestelde artikel worden ten onrechte de woorden «op deze lijst» geschrapt (zie de voorgestelde wijziging van artikel R 8, eerste lid).
- *In artikel I, onder V, in het nieuwe vierde lid het woord «alle» vervangen door: de. Dit omdat de groeperingen slechts één lijst indienen.*
- *Artikel I, onder X, het derde lid van artikel I 14 en in artikel I, onder AZ, het derde lid van artikel S 12 als volgt redigeren:*
  Vervolgens worden, met de nummers volgende op de laatste krachtens het eerste lid toegekende nummer de overige lijsten genummerd, in volgorde door het lot aangewezen.
- *De wijziging van artikel Ya 23 (artikel I, onder BR) schrappen, nu deze nietwordt toegelicht en ook overigens niet duidelijk is waarom deze samenhangt met het voorstel. Tevens de artikelsgewijze toelichting aanpassen, nu artikel BO abusievelijk niet wordt toegelicht.*